

Herrn  
Peer Steinbrück  
Bundesminister der Finanzen  
Wilhelmstr. 97  
10117 Berlin

Oxford, 4. Dezember 2008

**Betr.: Aktuelle Debatte über konjunkturpolitischen Handlungsbedarf**

Sehr geehrter Herr Minister,

der Beirat nimmt die aktuelle Debatte über weitere fiskalpolitische Maßnahmen in Deutschland zum Anlass, Ihnen den beiliegenden Brief zu diesem Thema zu schicken. Wir würden uns freuen, wenn der Brief zu gegebener Zeit veröffentlicht würde.

Mit freundlichen Grüßen  
gez. Prof. Dr. Clemens Fuest  
Vorsitzender des Wiss. Beirats

## **Besteht in Deutschland weiterer fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur?**

Derzeit versuchen die Regierungen der Industrieländer weltweit, dem aktuellen, massiven Konjunkturerinbruch durch eine aktive Geld- und Fiskalpolitik zu begegnen. Im Euroraum hat die Europäische Zentralbank eine Reihe geldpolitischer Maßnahmen ergriffen. Unabhängig davon, ob weitere geldpolitische Schritte erfolgen müssen, konzentriert die Debatte sich nun auf fiskalpolitische Handlungsmöglichkeiten.

Die Europäische Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, nicht allein die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, sondern zusätzlich ein kreditfinanziertes Konjunkturprogramm in Höhe von 1,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union (170 Mrd. Euro) aufzulegen. Viele Regierungen haben bereits erste Konjunkturprogramme beschlossen, so auch in Deutschland. Die Bundesregierung wird jedoch von verschiedenen Seiten, auch aus dem Ausland, aufgefordert, weitere fiskalpolitische Maßnahmen zu ergreifen, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken. Diese Forderungen werfen eine Reihe von Fragen auf:

1. Warum sollte die Bundesregierung jetzt zu fiskalpolitischen Maßnahmen greifen, nachdem in Wissenschaft und Politik seit vielen Jahren von aktiver Konjunkturpolitik eher abgeraten wurde?
2. Sind fiskalpolitische Impulse geeignet, um in der aktuellen Situation die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren? Falls ja, welche Maßnahmen wären zu ergreifen?
3. Welche quantitativen Wirkungen kann man von fiskalpolitischen Maßnahmen in Deutschland erwarten?
4. Ist weiteres fiskalpolitisches Handeln angesichts der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland zu verantworten?

**1. Warum sollte die Bundesregierung jetzt zu fiskalpolitischen Maßnahmen greifen, nachdem in Wissenschaft und Politik seit vielen Jahren von aktiver Konjunkturpolitik eher abgeraten wurde?**

Prinzipiell herrscht in Wissenschaft und Politik seit langer Zeit erhebliche Skepsis gegenüber aktiver Konjunkturpolitik und vor allem aktiver Fiskalpolitik. Das liegt daran, dass die Erfahrungen mit Versuchen der Konjunktursteuerung und -stimulierung in den letzten Jahrzehnten vielfach negativ waren. In offenen Volkswirtschaften ist Fiskalpolitik auch weniger wirksam als in geschlossenen. Aktive Fiskalpolitik ist darüber hinaus ungeeignet, eine länger anhaltende, chronische Wachstumsschwäche zu bekämpfen, wie sie lange auch in Deutschland vorlag.

Die aktuelle wirtschaftliche Lage ist jedoch außergewöhnlich. Die deutsche Wirtschaft ist mit erheblichen Störungen an den Finanzmärkten und einem Einbruch des Vertrauens in die wirtschaftliche Entwicklung mit der Folge drastisch sinkender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage konfrontiert. Der Nachfrageeinbruch beschränkt sich nicht nur auf Deutschland, er trifft alle Industrieländer. Wie der Beirat in seiner Stellungnahme „Verstärkte Koordinierung der anti-zyklischen Finanzpolitik in Europa?“ (August 2002) erläutert hat, kann es im Fall eines schweren makroökonomischen Schocks, der die Länder der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gemeinsam trifft, erforderlich sein, fiskalpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur zu ergreifen. Diese Maßnahmen sollten allerdings eine Reihe von Kriterien erfüllen:

- a) Sie sollten möglichst schnell wirken. Maßnahmen, die erst mit größerer Zeitverzögerung wirken, könnten zu spät kommen, um den Konjunkturreinbruch einzudämmen.
- b) Sie sollten zielgenau sein. Es ist wichtig, sich auf Maßnahmen zu konzentrieren, die tatsächlich unmittelbare und möglichst große Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage entfalten.
- c) Sie sollten temporärer Natur sein. Permanente Ausgabensteigerungen oder Steuersenkungen bergen die Gefahr, dass sie zu strukturellen Defiziten in den öffentlichen Haushalten führen, die unerwünscht sind.

d) Sie sollten international koordiniert werden. Ein isoliertes fiskalpolitisches Handeln einzelner Länder hat kaum Aussicht, seine Ziele zu erreichen.

## **2. Sind fiskalpolitische Impulse geeignet, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken?**

Der Staat kann die gesamtwirtschaftliche Nachfrage unmittelbar steigern, indem er seine eigenen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen erhöht, beispielsweise durch erhöhte öffentliche Investitionen. Darüber hinaus können fiskalpolitische Maßnahmen an der Konsumnachfrage der privaten Haushalte oder an der Investitionsnachfrage der Unternehmen ansetzen.

Die Steigerung der öffentlichen Nachfrage durch vermehrte öffentliche Investitionen ist Teil des bereits beschlossenen Konjunkturpakets. Dabei besteht das Problem, dass viele öffentliche Investitionen einer längeren, unter Umständen mehrjährigen Vorlaufzeit bedürfen. Das gilt zumindest für Vorhaben, bei denen aufwändige Planungsverfahren erforderlich sind. Zur kurzfristigen Nachfragesteigerung eignen sich deshalb zunächst Investitionen, deren Planung bereits abgeschlossen ist und die bisher mangels Finanzierbarkeit nicht durchgeführt worden sind, wie z.B. Erhaltungsinvestitionen für öffentliche Bauten. Gleichzeitig könnten Planungen für längerfristige Maßnahmen vorangetrieben und durch eine zeitweilige Vereinfachung der Genehmigungsverfahren beschleunigt werden.

Vergleichsweise schnell realisierbare Nachfrageimpulse können auch durch kommunale Investitionsgutscheine erzeugt werden. Inhaltlich könnte dies durch Zuweisungen erfolgen, die innerhalb kurz zu bemessender Fristen verausgabt werden müssen. Hierbei kann man sich auf die Vorschriften des Art. 104b GG stützen, der zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorsieht, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen der Gemeinden gewährt. Wegen der großen Zahl der Gemeinden können gesamtwirtschaftlich wirksame Nachfrageimpulse auch schon von Projekten ausgelöst werden, die im Einzelfall nicht die finanziellen Volumina erreichen, bei denen eine europaweite Ausschreibung erforderlich ist, die einer zügigen Umsetzung entgegensteht. Derartig angelegte Investitionsprogramme tragen nach Ansicht des Beirats aufgrund ihrer Nachhaltigkeit zur Vertrauensbildung und zu positiveren Erwartungen bei.

Um die Konsumnachfrage der privaten Haushalte anzuregen, können Steuern gesenkt oder Transfers erhöht werden. Ein zentrales Problem besteht darin, dass die Konsumententscheidungen der meisten privaten Haushalte stärker durch die Erwartungen über die mittel- bis langfristige Einkommens- und Vermögenssituation als durch das laufende verfügbare Einkommen beeinflusst sind. Empirische Untersuchungen zeigen, dass der private Konsum nur zu etwa dreißig Prozent durch das laufende Einkommen bestimmt wird. Viele Haushalte würden in der aktuellen und von Unsicherheit geprägten wirtschaftlichen Lage auf Steuerentlastungen mit höherer Ersparnis reagieren. Das würde vor allem für Einkommensteuersenkungen gelten. Lediglich Haushalte, die ihre latenten Konsumwünsche nur deswegen nicht befriedigen, weil sie keine Kredite erhalten oder aufnehmen wollen, würden auf einen Anstieg ihres verfügbaren Einkommens unmittelbar mit im gleichen Umfang steigenden Konsumausgaben reagieren. Das dürften vor allem Haushalte in niedrigen Einkommensschichten sein.

Um fiskalpolitische Maßnahmen auf diese Gruppe auszurichten, müsste man auf Instrumente zurückgreifen, die teilweise negative Nebenwirkungen entfalten. So würde beispielsweise eine temporäre Anhebung der Transfers an ALG II-Empfänger zwar voraussichtlich die Konsumnachfrage steigern. Gleichzeitig würden jedoch negative Beschäftigungsanreize entstehen. Erwägenswert wäre eine vorübergehende Senkung der Anrechnungssätze bei selbst erzieltem Einkommen im Rahmen des ALG II. Auch dabei wären die Beschäftigungsanreize jedoch problematisch, weil das Aufstocken gegenüber der voll Existenz sichernden Arbeit attraktiver würde. Hinzu kommt, dass es schwierig wäre, diese Maßnahme nach ein oder zwei Jahren zurückzunehmen.

Alternativ wäre eine temporäre Senkung der Mehrwertsteuer denkbar, wie sie im Vereinigten Königreich beschlossen wurde. Dieses Instrument wird auch von der Europäischen Kommission empfohlen. Eine temporäre Senkung der Konsumentenpreise hätte vermutlich stärkere Auswirkungen auf die laufenden Konsumausgaben als eine Einkommensteuersenkung. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine Mehrwertsteuersenkung sich kurzfristig tatsächlich in hinreichendem Umfang in niedrigeren Konsumentenpreisen niederschlagen würde. Falls dies eintritt, wären vor allem bei langlebigen Konsumgütern Vorzieheffekte erreichbar. Vermutlich würde aber ein erheblicher Teil der steuerlichen Entlastung in höhere Ersparnis fließen. Es besteht die Gefahr, dass den hohen fiskalischen Kosten einer temporären Mehrwertsteuersenkung nur eine begrenzte Wirkung auf die Konsumnachfrage gegenübersteht.

Diskutiert werden derzeit auch völlig neue, recht originelle fiskalpolitische Instrumente, so beispielsweise ein „Konsumscheck“ in Form eines Gutscheins, der an die Bevölkerung verteilt wird und innerhalb einer gewissen Frist verwendet werden muss, weil er sonst verfällt. Verschiedentlich wird auch gefordert, dass der Gutschein bei Einlösung eine gewisse Zuzahlung der Konsumenten verlangt.

Mit einem Gutschein an Stelle eines Geldtransfers soll sichergestellt werden, dass die eingesetzten Mittel tatsächlich die Konsumnachfrage steigern und nicht etwa zu mehr Ersparnis führen. Dabei wird übersehen, dass die Konsumenten mit dem Gutschein Güter erwerben können, die sie auch sonst gekauft hätten. Ein Anstieg der Ersparnis lässt sich deshalb nicht allein dadurch verhindern, dass man Haushalten statt eines Geldbetrags einen Einkaufsgutschein zukommen lässt. Entscheidend ist, dass es sich bei den Empfängern um Haushalte handelt, von denen wegen ihrer wirtschaftlichen Situation erwartet werden kann, dass sie den erhaltenen Transfer sofort ausgeben. Wenn man sich für einen Konsumscheck entscheidet, sollte es sich also um einen Geldtransfer handeln, auch um den administrativen Aufwand in Grenzen zu halten.

Die Vorteile des Konsumschecks als konjunkturpolitisches Instrument liegen darin, dass man ihn schnell einsetzen könnte und ihn gezielt bestimmten Haushalten gewähren könnte, die eine hohe kurzfristige Ausgabenneigung haben, beispielsweise Haushalten mit mehreren Kindern oder einkommensschwachen Gruppen. Bei der Auswahl der Haushalte, die den Konsumscheck erhalten sollen, ist es aus rechtlichen Gründen wichtig, eine willkürliche Begünstigung bestimmter Gruppen zu vermeiden. Der Beirat würde Konsumschecks allenfalls als sehr kurzfristige und einmalige Maßnahme empfehlen, die gerechtfertigt sein kann, wenn andere Maßnahmen, insbesondere öffentliche Investitionen, mehr Zeit benötigen, um ausgabenwirksam zu werden.

Die Investitionsnachfrage der Unternehmen reagiert empirischen Untersuchungen zufolge sensitiv auf Änderungen steuerlicher Anreize. Das gilt allerdings unter dem Vorbehalt, dass es nicht durch mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten zu Rationierungen kommt. Die Bundesregierung hat durch die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung einen Impuls für mehr Investitionen gesetzt. Es wäre zu erwägen, hier noch entschlossener vorzugehen und die Abschreibungen stärker zu beschleunigen. Diese Maßnahme könnte auf das Jahr 2009 befris-

tet werden. Derzeit stellen viele Unternehmen wegen der unsicheren Wirtschaftslage geplante Investitionen zurück. Steuerliche Anreize könnten diese Investitionszurückhaltung zumindest teilweise auflösen. Da Unternehmen, die Verluste schreiben, zumindest kurzfristig von steuerlichen Abschreibungen nicht profitieren können, sollte es alternativ möglich sein, eine Investitionszulage in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus könnte eine zeitlich befristete Verbesserung beim Zinsabzug und bei der Verlustverrechnung die Gefahr von Insolvenzen verringern und auf diesem Weg die Investitionsnachfrage der Unternehmen weiter stabilisieren und Arbeitsplatzverluste vermeiden.

### **3. Welchen Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur kann man von weiteren fiskalpolitischen Maßnahmen erwarten?**

Bei allen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist die Wirkung fiskalpolitischer Impulse schon deshalb beschränkt, weil ein Teil der höheren Nachfrage sich in höheren Importen niederschlägt und insoweit nur teilweise im Inland expansive Wirkung entfaltet. Das erklärt u.a., warum empirische Studien zu Wirkungen der Fiskalpolitik für die Multiplikatoren kaum höhere Werte als eins nachweisen können. Größere Wirkungen könnte ein fiskalpolitisches Programm nur dann erzielen, wenn die Maßnahmen in Deutschland Teil eines international koordinierten Konjunkturprogramms wären.

Für eine internationale Koordinierung würde auch sprechen, dass ein unkoordiniertes Konjunkturprogramm eines einzelnen, vor allem eines großen Landes, Anreize für andere Länder schaffen würde, ihre Programme zu reduzieren. Der Bedarf an internationaler Koordination stellt sich außerdem nicht nur bei der Einführung der derzeit diskutierten Maßnahmen, sondern auch bei ihrer Beendigung.

### **4. Ist weiteres fiskalpolitisches Handeln angesichts der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland zu verantworten?**

Der Preis eines weiteren fiskalpolitischen Impulses würde in einer Steigerung der öffentlichen Verschuldung liegen. In Folge der aktuellen Wirtschaftskrise wird die Konsolidierung der

öffentlichen Haushalte in Deutschland ohnehin zumindest vorübergehend in den Hintergrund treten. Diese Entwicklung sollte nicht leichtfertig verstärkt werden.

Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Bundesregierung sich wegen der Flucht vieler Anleger in Staatsanleihen derzeit zu außerordentlich günstigen Bedingungen verschulden kann. Darüber hinaus ist das laufende Budgetdefizit der öffentlichen Haushalte in Deutschland im internationalen Vergleich gering. Für den Schuldenstand gilt das freilich weniger. Dennoch kann man nicht behaupten, dass die Verschuldung der öffentlichen Hand in Deutschland einen weiteren fiskalpolitischen Impuls verbiete. Das Vertrauen der Kapitalanleger in die Solidität der deutschen Staatsfinanzen ist hoch und wäre durch einen solchen Impuls wohl nicht in Frage gestellt.

Dennoch: Um zu verhindern, dass die Finanzpolitik neue strukturelle Defizite eingeht, sollten zusätzliche fiskalpolitische Maßnahmen zeitlich befristet werden. Außerdem ist es erforderlich, ein weiteres Signal für finanzpolitische Stabilität zu setzen. Dieses Signal könnte darin bestehen, dass die anstehenden Entscheidungen über die Einführung von Schuldenschränken für Bund und Länder möglichst bald getroffen werden. Die Einführung einer Schuldenschränke in Deutschland würde das Vertrauen von Investoren und Konsumenten in die Solidität der Staatsfinanzen stärken und damit auch den aktuellen fiskalpolitischen Impulsen zu noch größerer Wirkung verhelfen.

## **5. Fazit**

Aus gegenwärtiger Sicht ist nicht auszuschließen, dass die wirtschaftliche Lage sich in Deutschland und weltweit noch weiter verschlechtert. Um für diesen Fall gewappnet zu sein, schlägt der Beirat einen Katalog von Maßnahmen vor, die gegebenenfalls zügig ergriffen und rasch wirksam werden können. Sie sollten möglichst im Kontext internationaler Absprachen über fiskalpolitische Impulse auch in anderen Ländern beschlossen werden. Die Maßnahmen müssten gezielt sein: Eine allgemeine Einkommensteuersenkung würde zur kurzfristigen Nachfragestabilisierung wenig beitragen. Von einer temporären Senkung des Mehrwertsteuersatzes kann man mehr erwarten, dennoch erscheint das Verhältnis aus Kosten und Nutzen eher ungünstig.



Aussichtsreicher erscheint ein Paket aus folgenden Maßnahmen: In erster Linie sollten die Ausgaben für öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen ausgedehnt werden. Das wird in größerem Umfang aber nur mit zeitlicher Verzögerung möglich sein. Um eine schnelle Wirkung zu erzielen, könnten zusätzlich einmalig Konsumgutscheine gezielt an Haushalte ausgeben werden, von denen zu erwarten ist, dass dieses zusätzliche Einkommen sich sofort in höheren Konsumausgaben niederschlägt. Dies könnten beispielsweise Haushalte mit mehreren Kindern oder niedrigem Einkommen sein. Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Stärkung der privaten Investitionsnachfrage ergriffen werden. Empfehlenswert wäre es, die steuerlichen Abschreibungssätze für private Investitionen für ein Jahr befristet weiter zu erhöhen. Als Alternative zur beschleunigten Abschreibung könnte den Unternehmen eine Investitionszulage gewährt werden. Darüber hinaus würde eine zeitlich befristete Verbesserung beim Zinsabzug und bei der Verlustverrechnung die Gefahr von Insolvenzen verringern und insofern die Investitionsnachfrage stabilisieren und Arbeitsplatzverluste vermeiden.